

农民和基层政府对实施乡村振兴战略的认知研究

——基于湖州市安吉县天子湖镇的调查分析

汪菁 沈艳 刘孝斌

长期的“三农”工作实践表明，农民和政府是推动乡村发展的关键力量，无论在理论界还是实务界关于“政府主导，农民主体”都已经达成共识。站在新的历史方位上，乡村振兴战略的实施仍要坚持“政府主导，农民主体，社会参与，市场运作”的推进机制。自乡村振兴战略提出以来，各地始终坚持农业农村优先发展的总方针，通过改革创新使农村经济社会各项事业不断焕发出新气象。然而，作为实施乡村振兴战略的主体——农民，以及乡村振兴战略的重要执行者——基层政府，对实施乡村振兴战略难点的认知状况如何？本文基于浙江省湖州市安吉县天子湖镇20个行政村村民的调查数据和20位基层干部的访谈资料，分析农民和基层政府对实施乡村振兴战略难点的认知状况，以期为进一步调整和完善实施乡村振兴战略工作提供借鉴。

一、数据来源与样本特征

安吉县是中国美丽乡村发源地，美丽乡村建设工作走在全国前列。但曾经的天子湖镇生态恶劣、经济落后、人民贫苦、民风彪悍、凝聚力差、社会不稳定现象时有发生。现今，天子湖镇努力打造县域副中心，积极建设美丽乡村，环境日益美化、产业不断集聚、农民纷纷返乡，美丽乡村建设取得阶段性成果。本文的调查对象是天子湖镇各村常住人口（本村村民和“新农人”）和镇村干部。此次调研共发放问卷1000份，其中有效问卷965份，有效回收率96.5%。访谈采取集体访谈和个案访谈相结合的方法，个案访谈以负责或参与美丽乡村建设、实施乡村振兴工作的基层干部作为对象，共记录访谈资料20份。

二、农民对乡村振兴战略的认知状况

（一）农民对乡村振兴战略的基本认知

调查表明，天子湖镇农民对党的十九大提出的乡村振兴战略都有不同程度的了解。大多数受访者（62%）非常了解乡村振兴战略，并且绝大多数村民（70%）认为乡村振兴战略和正在推进的“美丽乡村建设”“小城镇环境综合整治”“特色小镇”建设紧密相关。当被问到当地党委政府对农业、农村、农民的重视程度如何时，73%的村民非常认可近年来党委政府在发展“三农”方面所作出的努力。天子湖镇农民对实施乡村振兴战略的了解相对充分，认同乡村振兴战略是前期开展的各类乡村建设（美丽乡村建设、特色小镇建设等）的提档升级，认可基层政府的“三农”工作实践。

（二）实施乡村振兴战略重点和难点的认知

1. 实施乡村振兴战略最迫切的目标

实施乡村振兴战略的总要求是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。据调查，受访者均认为“二十字方针”五个方面都很重要。具体而言，88%的受访者认为产业兴旺是乡村振兴的关键，是解决农村一切问题的前提。62%的受访者认为是乡风文明，说明农民对精神文化生活有了更高层次的追求，但同时，当前乡村的乡风文明状况也令人担忧，亟待改善。有58%的受访者认为生态宜居是乡村振兴中需要迫切解决的问题，说明村民认识到生态宜居的重要性，且随着美丽乡村建设，当

地整体环境已得到较大改善。治理有效和生活富裕占比51%，也是农民群众关心的重点问题。

2. 实施乡村振兴战略的难点和重点

根据调查，96%的受访者认为发展壮大村级集体经济是首要难题。村民非常关心村集体经济壮大的问题，也渴望发展壮大集体经济，共享集体经济成果，但发展壮大村级集体经济还面临诸多现实困难和瓶颈。94%的受访者认为农民增收问题也是一大难点问题。这说明农民都希望提高收入，实现美好生活。此外，农村基础设施建设（62%）、农村产业的发展（59%）、村庄规划一体化（43%）、拆迁安置问题（38%）、城乡公共服务均等化（38%）以及就业和社会保障（35%）也是村民关心的难点问题。仅有2%的受访者认为户籍制度改革是难点问题，这主要得益于近年来持续深入推进的户籍制度改革。

3. 实施乡村振兴战略的改革重点

为破解实施乡村振兴战略的难点问题，加快改革成为当务之急。调查表明，81%的受访者认为政策支持是最为关键要素，这说明已有政策尚无法满足基层实践需要，或已有政策落实效率有待提升。61%的受访者认为村庄规划也是改革的一项重要内容，原有规划需不断完善提升，且不能再局限于一村规划，而应扩展到一镇，甚至一县的整体规划。“人、地、钱”三大要素一直是各界关心的改革重点，调研发现当前土地供给（67%）是最为突出的问题，这是近些年为了发展超前使用土地指标的结果。资金投入（59.4%）也是需要重点关注的内容。此外还有22%的受访者认为需要加快人才保障的改革，这说明随着村民文化素质的提升，乡村振兴战略实施难度的增大，已有部分村民意识到人才的重要性。

（三）农民对政府提出的乡村振兴路径的认可度

鉴于天子湖镇20个行政村片区之间发展不平衡，天子湖镇提出“整镇推进乡村振兴战略”的构想。据调研结果，81%的受访者赞同“整镇推进乡村振兴战略”，这说明整镇推进乡村振兴战略的构想符合民情、民意，受到当地农民的支持。政府协调推进（53%）、优势特色互补（52%）、整体统一规划（48%）、整合全镇资源（40.5%）是受访者支持整镇推进的重要外部因素，本村资源缺乏（20.2%）成为支持整镇推进的内部要素。不支持的受访者最担心缺乏整合机制（23.5%）；12%的受访者认为本村不缺乏要素，不需要进行抱团发展；关系很难理顺（8.5%）、思路尚不清晰（6%）也是不支持整镇推进的原因，说明部分村民的思想还比较保守。

三、基层政府对乡村振兴战略的认知状况

1. “人、地、钱”要素供给不足。人才是乡村建设和经营的关键。随着全镇休闲旅游、文化创意、电子商务等农村新业态发展和农业新技术推广应用，对从业者素质的整体提升提出了新的要求。而乡村建设和经营主体的缺乏成为制约乡村发展的一个重要因素。土地是农村最重要的生产要素，是实施乡村振兴战略的着力点。但是过去受多种因素影响，农地非农化倾向突出，耕地面临着“量质齐降”的困境，农业发展空间受到了很大挤压。同时，村集体存量资产，如旧校舍、集体厂房、旧办公楼等已基本被清理完毕，可用建设和经营用地指标非常有限。多元化的资金投入是实施乡村振兴战略的物质保障。而在地方政府债务风险不断加剧和财政收支不平衡压力下，美丽乡村建设和长效管理资金来源缺乏保障。工商资本的逐利性也决定着资金不可能流向回报率低的行业和地区。同时，其他资金来源渠道显得不足。

2. 乡村产业兴旺面临瓶颈。部分村美丽乡村建设起步早，现已从建设美丽乡村过渡到经营美丽乡村，努力推进现代农业发展、大力发展生态旅游、打造村级工业平台、发展家庭工业阶段，有效地推进了建设与发展的互促共进，但还未形成全面性的示范作用。部分村在谋划一二三产业融合发展，但表现出形式单一、规模较小、集聚性不强、吸引力不够、抵御风险能力弱等特征，不具有当地特色，也未形成规模的乡村产业。

3. 农民增收和发展壮大村级集体经济任务艰巨。目前，在促进农民增收和村级集体经济发展方面，进行了一系列探索，取得了一定成绩，但总得来说，思路不宽、办法不多。就农民增收而言，由于受经济下行压力影响，工资增长放缓、一产经营困难导致增收压力加大，特别是竹产业低迷导致西南片区靠山吃山，农民收入增速趋缓。就发展壮大村级集体经济而言，部分村利用优势资源在经营村庄、发展壮大村级集体经济方面积极进行了探索，但是可推广的、能复制的、有影响力的成功案例不多，且未来发展越来越受到土地的制约。而部分经济薄弱村因受区位、水源地保护、资源等因素影响，无法依靠自身力量发展壮大集体经济。

4. 美丽乡村、美丽城镇建设仍然任重道远。随着乡村振兴战略的实施和美丽乡村建设的提档升级，目前天子湖镇美丽乡村建设的精品示范村仍较少，在建设美丽乡村过程中，各村从设计到投入，从细节到全局离美丽乡村精品村示范村的建设仍存在一定差距。同时，纵观全局，天子湖镇在建设“美丽天子湖”过程中，环境综合整治及公共服务管理深化和扩展方面仍值得重点关注。

四、结论与建议

农民和基层政府对实施乡村振兴战略难点的认知程度关系乡村振兴战略能否顺利推进。调研结果表明：第一，农民对乡村振兴战略都有较好的了解，并且认同当地党委政府前期开展的相关工作。天子湖镇全面实施乡村振兴战略拥有坚实的群众基础和良好的社会氛围。第二，农民认为产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕都是乡村振兴的重要内容，其中产业兴旺的任务最为迫切，乡风文明和生态宜居也是农民关注的重点。第三，鉴于内外因素的影响，绝大多数农民认可整镇推进乡村振兴战略的构想。整区规划、抱团发展、资源共享、优势互补是影响选择的主要因素。第四，基层政府在贯彻落实政策、推动本地区乡村振兴过程中，认识到任务繁杂而艰巨，突出表现在“人、地、钱”三要素供给不足，产业兴旺面临瓶颈，农民增收和发展壮大村级集体经济困难和美丽乡村、美丽城镇建设任重道远等方面。

一是坚持规划引领，优化政策体系。习近平总书记强调，推动乡村振兴健康有序发展要规划先行，精准施策。通过制定科学的规划，引导资源要素流向“三农”领域，引领体制机制创新。要加快编制不同区域全覆盖的总体规划，坚持多规合一，加强资源和生态环境保护，优化空间布局和产业布局。与此同时，实施乡村振兴战略是城乡融合发展背景下的战略选择，乡村振兴要求城乡要素之间高效流动，打破原有的城乡分离的政策框架成为乡村振兴的内在要求，并且优化政策体系也是老百姓的基本诉求。要从政策优化、政策整合、政策创新三方面进行改革，形成政策合力，构建实施乡村振兴战略的系统化政策体系。

二是全面深化改革，加强政治和组织保障。乡村振兴的关键性动力在于城乡要素的激活，尤其是“人、地、钱”三大关键要素作用的发挥。而现有体制机制存在较多制约潜能释放的因素，因此，为进一步盘活各类要素，必须用好“改革”这个法宝，包括创新人才管理制度，深化土地制度改革，调整优化金融市场。通过双向激活城乡要素，为乡村振兴提供发展新动能。习近平总书记强调，“办好农村的事情，实现乡村振兴，关键在党，必须加强和改善党对‘三农’工作的领导，切实提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力，确保党始终总揽全局，协调各方，提高新时代党领导农村工作的能力和水平。”在党委领导下，基层政府要进一步理清思路，理顺关系，整合机制，给农民吃颗“定心丸”，切实加强政治保证。进一步发挥组织引领功能，切实提升领导能力，通过选好农村领头雁、建好村级制度机制、抓好党员队伍教育管理，从而推动农村基层党组织全面进步、全面过硬，加强新时代乡村振兴的组织保障。

三是发展乡村经济，传承乡土文化。产业兴旺是乡村振兴的物质基础，是增收致富的动力所在。乡村产业发展必须基于本地优势，深耕乡村特色，创新经济业态，坚持质量兴农、绿色兴农，同时，推动一二三产业融合发展。壮大村级集体经济也是乡村经济发展的内在要求。通过盘活存量资源、做大增量资源，进一步拓展村集体增收渠道，进而为农民发展公益事业，为老百姓谋福利。在乡村经济发展的同时还必须正视另一个问题，即在时空高度压缩的城镇化过程中，城市现代文明快速渗透乡村文明，优秀传统文化的保留和传承面临危机。而优秀传统文化根植于广袤的乡村大地之上，因此，实施乡村振兴战略的一项重要且艰巨的任务就是传承优秀乡土文化。厚植乡村文化资源，发展文化产业，营造文化氛围，关注文化传承都是传承优秀乡土

文化的重要举措。

四是发挥比较优势，实现抱团发展。首先，乡村振兴最终是整镇发展、全域振兴，因此要突破单个乡村的小格局，抱团发展。比如，有的乡村起步早积累了一定的资金，也吸引了客商，但由于土地指标的限制导致项目无法落地。而后发村往往空有土地资源而缺发展机会，通过抱团发展可实现资源共享、优势互补、区域化发展。其次，强村带弱村也是实现乡村振兴的重要路径。由上级党委政府牵头，让资源匮乏、发展空间难以挖掘的村，参与到发展条件好、经济实力强的村，通过出资参股、提供人力资源、帮销代销等办法，实现强村更强、弱村增收的双赢局面。因此，实施乡村振兴战略，要跳出乡村谋发展，整合资源，抱团发展，进一步推进村庄要素、资源优化组合，探索均衡发展模式，实现“一处美”到“一片美”“全域美”的乡村振兴。

本文系浙江省社会科学界联合会研究课题“基层政府和农民对实施乡村振兴战略难点的认知状况及对策研究——基于湖州市安吉县天子湖镇的调查分析”（编号2020N13）的研究成果。

（作者单位：汪菁沈艳中共湖州市委党校；刘孝斌深圳大学经济学院）